

GOUVERNANCE FONCIÈRE AU PRISME DU GENRE: CAS DU NIGER, DU SÉNÉGAL ET DE LA BOLIVIE

Sophie Charlier, Fatou Diop Sali et Graciela Lopez

Pour les paysans, la terre n'est pas seulement un bien économique. C'est un espace de vie qui revêt de multiples dimensions : environnementale, sociale, culturelle et politique.

Aujourd'hui, les conséquences des nouvelles formes de privatisation des terres se déclinent en termes de vulnérabilité, de marginalisation ou d'exclusion des agricultrices. Si l'accès à la terre est nécessaire, il n'est pas suffisant. Il faut pouvoir en garder le contrôle, c'est-à-dire avoir la sécurité de pouvoir la travailler sur le long terme. Or, un peu partout dans le monde, les femmes ont moins de droits, notamment en ce qui concerne l'accès et le contrôle des ressources (Yepez. *et al.*, 2001 ; Pacheco, 1998 ; Urioste et Pacheco, 1999 ; Chu, 2011 ; FAO, 2011). Comme l'indique Marcella Villareal dans le chapitre précédent, même si, selon certaines conventions internationales (par exemple celle sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme, Cedef, 1979), les femmes devraient avoir accès à la terre de la même manière que les hommes ; en réalité, elles jouissent de moindres accès et contrôle des ressources, dont la terre, ce qui a un impact sur leurs conditions et stratégies de vie (Zoomers, 1998 ; Yépez *et al.*, 2001 ; Chu, 2011 ; Behrman *et al.*, 2012). Même si certains droits, en lien avec l'héritage traditionnel ou religieux, existent, les femmes doivent négocier constamment et fermement leurs droits d'usage, notamment sur les terres.

Dans l'histoire de chaque pays, la gouvernance foncière a toujours été importante dans les politiques de développement. Elle s'est traduite par des réformes agraires plus ou moins bien réussies, dont l'objectif était de modifier les situations discriminatoires et de lutter contre la pauvreté. Au cours des années, des modes de gouvernance foncière se sont construits dans un entrecroisement de valeurs souvent en opposition : la terre

comme symbole sacré intergénérationnel et la terre comme ressource exploitable, bien d'échange et donc commercialisable. Nous sommes face à une multitude de formes de gouvernance tantôt s'appuyant mutuellement, tantôt en contradiction ou en concurrence. Cependant, que ce soit en Afrique de l'Ouest ou dans les Andes, la colonisation et les révolutions agricoles ont été systématiquement plus favorables aux hommes qu'aux femmes, notamment par rapport à la terre.

Parmi les différents modes de gestion de la terre, on peut parler de formes privées et de formes collectives ou semi-collectives. L'accès à la terre est complexe selon les pays ; plusieurs régimes fonciers peuvent s'entrecroiser, que ce soient les droits coutumiers, religieux ou juridiques (droit positif). L'héritage peut être un moyen d'accéder à la terre, mais il en existe d'autres, comme la commercialisation ou l'octroi de terres pour un travail collectif ou non.

Ce chapitre propose d'étudier les dynamiques de dépossession et d'accès à la terre à partir d'une analyse de genre. À partir de différentes recherches, il met en évidence comment les modes de gestion (privatisation et formes traditionnelles collectives ou semi-collectives) peuvent favoriser ou non la sécurité d'accès à la terre pour les femmes. Il pose la question des apports et des limites d'une gestion foncière traditionnelle, qu'elle soit individuelle ou collective, ainsi que des modes de gestion modernes liés à la marchandisation de la terre. En s'appuyant sur des recherches réalisées en Bolivie, au Sénégal et au Niger, son ambition est de croiser les regards, réflexions et analyses d'acteurs et de chercheurs de divers continents.

MARCHANDISATION DE LA TERRE ET ACCÈS DES FEMMES AU FONCIER

La marchandisation¹ effrénée de la terre en Afrique s'explique par les changements sociétaux, plus particulièrement dans les villes et leurs périphéries : monétarisation de l'économie et individualisation des relations sociales ainsi qu'évolution des rapports de genre en lien avec le foncier et les autres ressources. Dans la tradition africaine en général et dans les croyances populaires sénégalaises et nigériennes en particulier, les rapports des hommes au foncier étaient toujours empreints d'une sorte de mysticisme et revêtaient, à bien des égards, une dimension symbolique qui influençait les pratiques et la gestion foncière; elle conférait également à la terre une valeur sacrée. L'occupation d'un espace foncier par un acteur social se faisait sur la base d'un rituel sacrificiel scellant un pacte entre le nouvel arrivant et les possesseurs mythiques de cet espace

1. La «marchandisation» consiste ?i transformer les échanges non marchands (santé, culture, etc.) en marchandise classique.

ou les forces maléfiques qui l'occupaient. Ces rituels religieux et cette dimension hautement symbolique de la relation entre les individus et la terre renseignent largement sur l'importance de cette ressource ainsi que sur le caractère sacré de cette relation. Dans un certain sens, cela prouve que c'est l'homme qui appartient à la terre et non le contraire. De manière semblable, dans la cosmovision andine, la terre représente la mère fertile qui donne la vie : la *Pachamama*. La terre est sacrée, elle n'appartient pas à la génération présente, elle est prêtée par les générations futures et doit être préservée. Elle unit ainsi de manière transcendante les ancêtres, les vivants et les générations futures ; elle est le reflet d'une appartenance à une communauté, un village et, par conséquent, la garantie d'un lien social.

Actuellement, c'est bien parce qu'il y a une certaine rupture dans ce rapport symbolique et sacré à la terre que la logique marchande s'impose de plus en plus. La terre est devenue un bien aliénable comme tout autre objet matériel à la disposition des individus. Les représentations foncières tournent désormais autour des avantages économiques que la terre peut procurer à l'individu pour une amélioration de ses conditions d'existence, comme l'illustrent les propos de ce conseiller municipal de Keur Matar, au Sénégal : « Nos grands-parents considéraient la terre comme un bien dont dépendait leur survie. Ils se limitaient à l'exploiter à des fins uniquement de subsistance. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Les gens exploitent désormais la terre à des fins économiques et pour vivre dans l'opulence la plus totale. Cela a créé des problèmes. Alors que nos grands-parents ne songeaient même pas à vendre des terres, la nouvelle génération, elle, en a fait son sport favori. C'est écœurant de voir le rythme auquel les terres sont vendues dans cette localité et souvent à des prix dérisoires. »

La marchandisation du foncier au Sénégal se manifeste surtout dans la zone des Niayes, principale zone de production maraîchère à proximité de Dakar, convoitée par les promoteurs immobiliers et les élites. Tout comme ailleurs au Sénégal, dans cette zone, le système traditionnel d'accès au foncier prime encore sur toute autre pratique. Même si les modes d'accès au foncier qui impliquent la cession d'une propriété foncière à titre gracieux telle que le prêt, le don ou le legs sont en net recul. Si ces pratiques sont devenues de plus en plus rares, elles peuvent encore se maintenir dans le cadre restreint de la famille. Dans ce cas l'époux, le père ou le frère accorde un prêt, un don ou un legs à l'épouse, la fille ou la soeur, la maintenant comme un élément central dans la distribution du foncier. Cependant, l'introduction de la loi foncière en 1964, combinée à la (re)valorisation et à la raréfaction des terres dans la zone, ont considérablement limité les cas de prêts (même à l'intérieur des familles). Les propriétaires terriens qui maintiennent cette pratique prennent des risques qui vont du litige foncier récurrent à une perte pure

et simple de leurs terres. Certains bénéficiaires de ces opérations sont en fait souvent tentés d'instrumentaliser des dispositions de la loi sur le domaine national pour se réapproprier les terres qu'on leur a prêtées. C'est ce qu'explique un notable du village de Yadé qui déclare : « Les anciens étaient très honnêtes. Ils ne s'approprièrent jamais des terres d'autrui. Si la terre était prêtée pour l'agriculture, elle était rendue après usage. Par contre, aujourd'hui, ce n'est plus sûr de prêter une terre, car si tu prêtes un champ à quelqu'un, il peut, au bout de quelque temps, se l'approprier sans honte en allant voir le conseil rural. C'est un phénomène très récurrent. Les gens sont devenus malhonnêtes. » C'est pourquoi beaucoup de Sénégalais considèrent la loi sur le domaine national comme une source de changement des rapports sociaux entre les acteurs locaux, changement qui se matérialise par la déstructuration des relations de confiance et une désintégration des réseaux de solidarité traditionnels. C'est en substance ce que raconte ce représentant de l'autorité coutumière : « Les anciens avaient des relations intimes et discutaient entre eux pour gérer les ressources foncières, la terre notamment. Ces relations avaient comme fondement la confiance. Actuellement, il y a la Charte sur le domaine national qui peut entraîner un accaparement des terres empruntées ou louées, si la durée d'exploitation dépasse trois ans. C'est pourquoi il est plus prudent de louer ou de prêter à une personne de confiance ou à une personne de sa famille proche. »

Face à cette perte des valeurs ancestrales et de cohésion familiale ainsi que d'individualisation des relations sociales, l'accès sécurisé des femmes au foncier s'inscrit dans une logique de revendication et de défense de leurs droits économiques. Il s'agit pour les femmes de revendiquer la terre, non pas pour bafouer ou outrepasser les coutumes et les mœurs, mais de s'approprier un bien économique pour faire face aux difficultés auxquelles elles sont confrontées.

De la même manière, au Niger, une succession de changements s'est produite. Avant, la terre était transmise selon les droits coutumiers comme patrimoine du clan familial (le clan pouvant être tout un village), avec une vision collective du foncier se traduisant par de faibles transactions financières. La terre restait entièrement dans les mains de la famille élargie. Les familles nucléaires ont progressivement adopté une vision privative de la terre. De plus, étant donné la forte pression démographique, les terres sont morcelées et les parcelles sont de plus en plus petites. On trouve ainsi couramment des parcelles de 0,5 à 1,5 hectares pour une famille: ou, si les enfants restent ensemble, des parcelles de 3 hectares pour 4 à 5 familles.

Au Niger, les enquêtes ont montré que le phénomène de l'accaparement des terres n'est pas principalement dû à la vente des terres à des entreprises multinationales. Ce sont plus souvent des Nigériens, des notables citadins, des politiciens ou des fonctionnaires qui achètent

les terres en milieu rural. La terre devient un placement ou permet d'acquérir une certaine position sociale. L'objectif de ces nouveaux propriétaires n'est pas nécessairement la production (seuls 15 à 20% d'entre eux travaillent la terre); c'est plutôt une manière de s'intégrer dans un village, d'avoir un statut social, éventuellement de *faire des voix* ou, tout simplement, de spéculer sur les terres. Dans les régions frontalières, ce sont aussi des propriétaires étrangers qui ont acheté les terres, par exemple de grandes familles libyennes (achetant des parcelles de plus de 50 hectares), ou encore des familles de riches Nigériens. Ces terres ne sont pas nécessairement mises en exploitation.

L'arrivée de ces nouveaux propriétaires, étant donné qu'ils ont acheté des terres, leur confère une incidence sur la vie des villageois de souche ainsi qu'une influence importante dans les comités de gestion de la terre. Les commissions foncières ne parviennent pas à empêcher la vente et l'achat des terres. Bien souvent, les achats se font avec la complicité des chefs coutumiers et des autorités des comités de gestion. De plus, une fois propriétaire, la personne a une forte influence sur la commission foncière : «On ne peut pas le refuser, s'il a une terre, il fait partie du village.» La valeur symbolique de la terre profite ici au nouvel acheteur et exclut les familles qui ont vendu leur terre. Celles-ci se retrouvent isolées et sans outils de production. «Elles se débrouillent», comme disent les villageois; soit en offrant leur main-d'œuvre comme ouvriers agricoles, soit à travers d'autres stratégies en dehors de l'agriculture, comme la migration pour les hommes (vers la ville ou à l'étranger), ou le développement local de pratiques d'économie populaire comme la transformation de produits agricoles, la création de banques alimentaires ou de banques de semences.

En Bolivie, par le passé, la production alimentaire provenait de l'agriculture paysanne (des régions de l'Altipiano et des vallées). Aujourd'hui, l'agroindustrie occupe un espace de plus en plus important. Le débat sur la privatisation et la concentration des terres concerne surtout les terres basses (Amazonie), Santa Cruz, Béni, Pando où sont principalement produites les cultures de soja, de maïs, de canne à sucre et où sont pratiqués l'élevage extensif de gros bétail (bovins), la pisciculture (tilapia, pacou, etc.) ainsi que l'exploitation forestière. Comme en Afrique de l'Ouest, le problème de la marchandisation de la terre n'est pas nouveau. Plusieurs vagues de migrations se sont succédées au début du xx^e siècle. Le gouvernement bolivien, d'une part, suite à la fermeture des mines (1970-1980), a soutenu des migrations vers les basses terres amazoniennes. D'autre part, il a permis l'installation, principalement sur les terres amazoniennes, d'investisseurs étrangers (Japonais et Mennonites, puis Croates et Serbes et, plus récemment, Brésiliens et Argentins).

Actuellement, la vente de la terre à des étrangers ainsi qu'à la classe moyenne bolivienne continue, les mécanismes de régulation étant quasiment absents. La Bolivie fait face à une situation paradoxale : on trouve.

d'une part, une grande quantité de terres en friche et d'autre part, des milliers de paysans sans terre. Quatre-vingts pour cent des petites exploitations de moins de dix hectares ne disposent que de 2.6% de la superficie cultivable. Mais 1,8% des propriétaires qui possèdent de 500 à 5 000 hectares disposent de 85,3 % des terres (chiffres de l'Institut national de la réforme agraire, Inra, repris par Urioste et Pacheco, 1999). En mai 2000, des familles paysannes décidèrent d'organiser des groupes de paysans sans terre et commencèrent à occuper les terres de grandes propriétés qui ne remplissaient pas leur fonction économique et sociale dans la province du Gran Chaco du département de Tarija. Le 23 juin 2000, 180 familles ont réalisé, dans la région de Yacuiba, la première occupation de terres d'une grande propriété. Elles ont formé le groupe de paysans sans terre de Pananti. On compte aujourd'hui plus de 18 groupes paysans. En juin 2001, le Mouvement des sans terre de Bolivie s'est officiellement constitué².

FÉMINISATION DE L'AGRICULTURE SANS SÉCURITÉ D'ACCÈS À LA TERRE

Nous venons de montrer comment la pression des opérateurs nationaux et internationaux, souvent avec l'appui des chefs traditionnels et religieux, pousse les petits producteurs à vendre leur terre. Les hommes ont alors tendance à quitter les villages pour trouver du travail ailleurs (migrations nationales et transnationales) et les femmes restent avec les enfants et les parents. Elles se retrouvent sans terre ou travaillent éventuellement celles de leurs parents (situation très marquée, notamment, à Dosso). De plus, il n'est pas rare que lorsque l'homme migre, il confie son grenier à son frère qui sera chargé de la distribution quotidienne des céréales entre les épouses. A Dosso, certaines femmes ont témoigné de la grande irrégularité de l'envoi d'argent par leurs maris, qui ont pu fonder une autre famille en migration.

C'est ainsi que les responsabilités des femmes vis-à-vis de la famille augmentent; elles se chargent de nourrir et de faire vivre la famille. Inversement, les hommes ont plutôt tendance à abandonner leurs responsabilités familiales (RGAC Niger, 2008³). Dans la région de Dosso, suite

2. Pour plus d'information sur le Mouvement des paysans sans terre en Bolivie, voir : www.alierinfos.org/spip.php?article1283

3. Selon le rapport du Recensement général de l'agriculture et du cheptel (RGAC). Niger. 2008. 6,6% des ménages sont dirigés uniquement par des femmes (ces ménages comptent généralement de une à cinq personnes). 66,3 % des femmes chefs de ménage pratiquent en premier lieu l'agriculture en association avec l'élevage, 25,9% font uniquement de l'élevage et 7,8% pratiquent exclusivement l'agriculture. Le rapport met en évidence plusieurs facteurs de risque de vulnérabilité et d'insécurité alimentaire pour les femmes, notamment le veuvage et les dépenses sociales. Seuls 5% des femmes chefs de ménage contrôlent la terre, avec des parcelles d'une superficie moyenne de 3 hectares.

à une forte migration des jeunes hommes, dans certains villages, 45 % des ménages ont une femme pour chef de ménage. On observe une féminisation de l'agriculture sans que les femmes aient, pour autant, une sécurité d'accès à la terre et aux moyens de production. Certaines femmes décident alors de quitter l'agriculture et de chercher d'autres sources de revenus. Elles développent, en groupements solidaires, des activités génératrices de revenus comme, par exemple, les banques céréalières. Elles achètent, sur le marché, les récoltes à prix bas pour ensuite les stocker et les revendre tout au long de l'année. Ce type d'activité permet de traverser l'année sans période de disette.

Au Sénégal, la question foncière obéissant à des logiques patriarcales ne permet pas toujours aux femmes chefs de ménage d'avoir un droit de regard sur la gestion des terres : en effet, la terre est mise sous le contrôle du fils aîné ou d'un frère de l'époux absent. Les résultats de terrain dans les trois zones mettent en évidence que sur 100 ménages dirigés par des hommes, 90 possèdent ou exploitent des terres alors que les 10 restants n'en possèdent ou n'en exploitent pas. Du côté des ménages dirigés par des femmes, sur 100 ménages, 80 détiennent ou exploitent des terres alors que 19, soit 1 ménage sur 5, ne possèdent ou n'exploitent pas de terres.

Dans le milieu rural bolivien, étant donné le manque de terres, les femmes développent également des activités économiques en dehors de l'agriculture comme la transformation des produits (jus de fruit, pains, gâteaux), leur vente sur place ou encore l'artisanat pour pouvoir rester dans les villages. Cependant, si la migration masculine vers les villes ou à l'étranger est une réalité, de plus en plus, elle se féminise aussi, surtout à travers des emplois de domestiques.

Que ce soit au Sénégal, au Niger ou en Bolivie, le foncier est considéré comme un patrimoine commun du ménage. La gestion de ce patrimoine du ménage est donc théoriquement du ressort du chef de ménage. Or, dans le milieu agricole, la féminisation du statut de chef de ménage est une réalité de plus en plus marquée, sans que les femmes puissent pour autant contrôler les ressources naturelles. En clair, si l'accès au statut de gestionnaire du foncier est presque automatique pour les hommes qui accèdent au statut de chef de ménage, ce n'est pas le cas pour les femmes.

DES SYSTÈMES COUTUMIERS INDIVIDUELS MOINS FAVORABLES POUR LES FEMMES

Dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, les droits coutumiers sont à la base de la gouvernance foncière, ils sont rarement en faveur des femmes. Les situations peuvent être complexes et différentes en fonction des régions et des pays et il n'est pas rare que se superposent plusieurs

modes de gestion du foncier (religieuse et traditionnelle). Par « système traditionnel », on comprend tous les modes de transmission du foncier qui se déroulent à l'ombre des nonnes juridiques (du droit positif qui s'appuie sur le Code de la famille) et des procédures administratives officielles ; ce qui englobe les modes d'appropriation et de mise en valeur hérités de la tradition. Généralement, le système traditionnel privilégie les garçons au détriment des filles en matière d'accès à la terre, alors que la transmission du foncier par héritage se base sur le Code de la famille (au Niger et au Sénégal le Code de la famille reprend les droits religieux basés sur l'islam) selon lequel la femme devrait hériter de la moitié de ce dont l'homme hérite. Cependant, bien souvent, les paysans méconnaissent les textes législatifs et il existe une absence de cohérence entre ce que stipulent ces textes et la perception ou le mode de gestion du foncier.

Au Niger, par exemple, le système foncier dépend encore largement des institutions coutumières⁴ (l'héritage reste le moyen de transmission familiale en privilégiant la voie patrilinéaire) même si l'enjeu de la terre se pose de manière différente d'une région à l'autre, ainsi qu'en fonction des ethnies. L'accès à la terre est notamment géré à travers les commissions foncières⁵ constituées de représentants du secteur agricole et des autorités locales, qui confèrent une garantie de respect des droits. Cependant, ce dispositif institutionnel n'a pas produit les effets positifs espérés sur la gestion du foncier en milieu rural, et ce pour plusieurs raisons, notamment la superposition de plusieurs modes de gouvernance et la méconnaissance de ces textes par les habitants. Les femmes sont présentes dans les commissions foncières, elles y occupent généralement des rôles d'adjointes et sont sous-représentées dans les discussions lors de la distribution des terres. De plus, les femmes sont encore trop souvent forcées à renoncer à leur héritage et laissent leur pan au frère aîné, que ce soit par non connaissance de leurs droits ou suite aux pressions familiales et sociales. Dans les villages de Dosso ou de Gaya (à la frontière du Bénin) par exemple, lors des entretiens, aucune femme rencontrée ne possédait sa terre. Elles travaillent la terre de leur mari, de leur père ou de leur frère. Elles accèdent à ces terres en contre-saison (saison sèche), pour y produire des cultures dites spécifiquement féminines (gombo, courge, arachide, etc.). Lorsque les paysannes n'ont pas la possibilité de travailler la terre d'un membre de la famille, elles sont acculées à chercher de nouvelles terres, parfois lointaines, ce qui

4. Voir loi 62-11 du 16 mars 1962 portant sur l'organisation des juridictions au Niger qui, en vertu des articles 51 et 52, soumet au droit coutumier l'essentiel des matières. Pour plus d'information, voir la base de données Genre et droit à la terre de la FAO : www.fao.org/gender/landrights/home/fr/.

5. L'État du Niger a adopté, en 1993, des principes d'orientation du Code rural qui ont été suivis par la mise en place des commissions foncières aux niveaux régional et départemental.

accroît leurs charges et les place dans des situations de risques accrus (violences, infractions par manque d'information lorsqu'elles tombent sur des aires de pâturage, etc.).

Dans d'autres régions où la loi islamique est majoritairement appliquée, les femmes peuvent être propriétaires de la terre par héritage, comme c'est par exemple le cas à Aguié, du côté de Maradi ou de Zinder. Cependant, la sécurité d'accès n'est pas garantie, puisqu'elles risquent de perdre leurs terres du fait de pressions foncières et de la multiplication des phénomènes d'accaparement des terres.

En Bolivie, on ne parle pas de droits coutumiers, mais la terre appartient aux collectivités (communautés, capitaineries, etc.) depuis des millénaires. C'est un bien collectif qui est géré par les autorités traditionnelles. Les femmes sont présentes dans le secteur de l'agriculture, que ce soit par des activités liées à l'élevage ou à la production agricole. Cependant, elles connaissent peu leurs droits à la propriété de la terre ou aux autres ressources naturelles. Lorsqu'elles connaissent leurs droits, bien souvent, elles ne les exercent pas. De plus, l'étude menée en Bolivie a mis en évidence que l'accès à la terre n'est pas suffisant. Elle questionne aussi le manque d'accès des femmes aux autres ressources naturelles (eau et bois), aux revenus et moyens financiers (en agriculture, le prix d'une journée de travail d'un homme vaut deux fois celui d'une femme) ainsi que la coresponsabilité des hommes et des femmes dans la gestion de la sphère familiale. Les femmes sont souvent seules à supporter le travail de soins aux enfants et personnes âgées qu'elles estiment être le leur. Celui-ci est généralement non reconnu, elles le font par obligation. Du côté du gouvernement, il existe encore trop peu de politiques publiques qui visent l'amélioration de la condition des femmes. Cela aggrave l'insécurité d'accès à la terre et aux ressources et diminue la prise en compte des savoirs et pratiques des femmes rurales. Pourtant, plusieurs réformes agraires ont eu lieu, avec une attention plus ou moins marquée pour les besoins spécifiques des femmes et le maintien des valeurs culturelles. Ainsi, la loi de la Révolution agricole productive communautaire⁶ a pour objectif d'atteindre la souveraineté alimentaire dans le *buen vivir*⁷ pour tous les Boliviens.

LES RÉFORMES AGRAIRES SÉCURISENT-ELLES L'ACCÈS À LA TERRE POUR LES FEMMES?

Il est intéressant de se pencher sur quelques programmes de réforme agraire qui ont cherché à améliorer l'accès des femmes à la terre.

6. *Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria*, loi n°144, 26 juin 2012.

7. Le *buen vivir* est une manière de penser le bien-être des populations à l'intérieur du cadre culturel «de la cosmovision andine».

En Bolivie, les dernières réformes agraires ont permis certaines avancées concernant l'accès des femmes à la terre, même si elles sont encore loin d'être appliquées. En effet, depuis la réforme de 1953, les femmes ont toujours été exclues des distributions de terres, car ne sont pas considérées comme chefs de famille ou agricultrices. Entre 1956 et 1994, les femmes représentaient seulement 17,2% des bénéficiaires de la réforme agraire⁸. La loi Inra de 1996 et de 2006 repose sur l'assainissement, la conversion et la dotation de terres qui ne remplissent pas leur fonction économique et sociale. Si la loi de 1996 (n°1715) introduit la problématique de l'accès à la propriété de la terre pour les femmes, elle préconise dans son article 3 que «[...] dans la distribution, l'administration, la propriété et le profit de la terre, des critères d'équité soient appliqués en faveur de la femme, indépendamment de son état civil». Un article spécifique, prévu pour le cas des terres collectives, établit que : « Les règles de la communauté selon ses normes et coutumes restent d'application.» En pratique, la priorité a été donnée à l'attribution de terres collectives en garantissant le droit des peuples et communautés indigènes (terre communautaire d'origine, TCO), sans approche spécifique pour les femmes.

En 2006, la loi de la reconduction de la réforme agraire impose une réduction des surfaces de terre et la suppression de *latifundiums* (en fixant la surface maximale de la terre à 5 000 hectares). De plus, la loi n°3545 fixe des critères d'équité en matière de genre notamment quant à la distribution, l'utilisation et le droit de propriété. Le droit de la femme à être propriétaire indépendamment de son état civil est reconnu. De plus, la loi de 2006 impose que, en cas de mariage, le titre de propriété foncière soit au nom des deux époux, pour autant qu'ils travaillent la terre ensemble. Le nom de la femme sera écrit en premier lieu sur le document foncier. La loi prévoit également un statut identique pour les hommes et les femmes qui vivent ensemble sans être mariés, pour autant qu'ils travaillent la terre ensemble (que ce soit des terres individuelles ou collectives). Le fait que le nom de la femme se retrouve sur le titre de propriété est une avancée importante pour les femmes. En effet, cela leur donne plusieurs avantages. Les études montrent que l'obtention d'un titre de propriété facilite un accès aux services tels que l'eau potable, l'eau d'irrigation, l'éducation, la santé, etc. (Inra, 2002. *op.cit.*). Elle permet aussi, comme nous l'avons vu en Afrique, une amélioration sociale et le développement de *Yempowerment* (Charlier, 2006 ;

8. Instituto Nacional de la Reforma Agraria (Inra). base de données. La Paz. 2002. Cite dans ® Fundación Tierra Género y derecho a la tierra ». 2011. www.fticrra.orK.

9. La loi n°1715 est la *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, de 1990, connue également comme la *Ley Inra* ; la loi n°3545 est la *Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*, de 2006.

Inra, 2002 ; Dina, 2010). En outre, la loi garantit aux femmes la priorité dans le processus participatif de distribution des terres, d'assainissement et redistribution des terres des latifundistes. lorsque celles-ci sont remises à l'État¹⁰.

Malgré des articles de loi plaçant les femmes au même niveau juridique que les hommes, les avancées sont très variables selon les régions du pays et les groupes d'origine. Durant la période de 1999 à 2005, près de 4 000 titres de propriété ont été octroyés aux femmes, ce qui correspond à 15% des titres émis et à 2% des surfaces de terres assainies (208 398 ha). Entre 2006 et 2011, 48 753 titres de propriété ont été émis pour les femmes, soit 22 % de l'ensemble des titres émis, mais pour une surface n'excédant pas les 2% de l'ensemble (577 524 hectares). En ce qui concerne les titres de propriété remis aux couples — au nom de la femme et de l'homme — durant la première période, ils représentent 7 000 titres, c'est-à-dire 27 % des émissions et une superficie de 12%. Entre 2006 et 2011, les chiffres augmentent de 40% pour les titres au nom des deux conjoints, mais ils ne représentent plus que 7% de la superficie agricole. Au final, s'il existe une augmentation du nombre de femmes possédant un titre de propriété, les difficultés d'accès à la terre persistent et les surfaces octroyées sont de plus en plus petites. Plusieurs raisons expliquent cette situation : le fait que les femmes ne connaissent pas leurs droits et le poids de la tradition qui soutient que le titre de propriété reste au nom du chef de famille (l'homme) même si les femmes apportent les moyens financiers pour l'achat de la terre.

Au Niger, certaines agences de coopération ont financé l'obtention de titres de propriété pour les femmes à travers les comités de gestion des terres locaux. Quelques années plus tard, l'évaluation de ces programmes a montré que la propriété foncière donne aux femmes une certaine reconnaissance sociale, mais que peu d'entre elles ont pu garder leur terre. Elles l'ont revendue, principalement pour des raisons économiques. Par ailleurs, au Niger, si une femme possède un titre de propriété de la terre, il n'y a pas, pour autant, de garantie qu'elle le conserve : il n'est pas rare de constater qu'au moment de l'héritage, les femmes ne transmettent pas leurs ressources (notamment la terre) de manière paritaire entre leurs filles et leurs fils ; ce sont alors les lois coutumières ou traditionnelles qui reprennent le dessus, en faveur des garçons.

10. L'assainissement des terres est le procédé technique et juridique destiné à régulariser et améliorer le droit de propriété agraire (art. 64 de la loi 1713). La redistribution de la terre peut concerner des terres latifundistes qui ne remplissent pas leur «fonction économique et sociale ». Elles sont alors obligatoirement remises à l'État pour une nouvelle redistribution, ou comme tene fiscale propriété de l'État bolivien, elles peuvent être redistribuées aux communautés paysannes indigènes d'origine sans terre ou n'ayant pas suffisamment de terrain.

L'ACCÈS COLLECTIF À LA TERRE EST-IL POSSIBLE POUR LES FEMMES?

En Afrique de l'Ouest, une manière d'accéder à la terre fréquemment utilisée par les femmes est de se grouper. Un espace cultivable est prêté aux groupements de femmes constitués par les autorités villageoises. Les terres sont alors gérées collectivement, mais souvent réparties entre les femmes et utilisées de manière privative. C'est ainsi que chacune dispose, au sein de l'espace collectif, d'une petite parcelle à exploiter. La taille réduite des superficies individuelles limite les quantités produites et, par conséquent, l'impact économique de leurs productions agricoles sur leurs conditions de vie.

À Guédé, par exemple, des terres villageoises sont attribuées par les autorités au groupement de productrices. Dans le cas rencontré, les femmes ont reçu des parcelles irrigables aménagées par l'État. Les 150 femmes du groupement ont ainsi reçu 3 hectares de terre. Elles ont décidé de les exploiter en distribuant à chacune une parcelle de terre à travailler individuellement, pour produire des oignons et du riz. Seuls les semis ont été travaillés collectivement.

Selon les enquêtes, le système permet aux femmes d'accéder à un revenu qu'elles peuvent décider d'utiliser à leur guise. De plus, l'appartenance aux groupements et une certaine solidarité permettent de se positionner socialement, de développer plus de confiance en soi, un *empowerment*. Les hommes se rendent compte de l'importance de la production et des revenus apportés par leurs femmes au ménage, ce qui permet une reconnaissance et une visibilité de leur travail. Cependant, plusieurs problèmes sont apparus. La surface de la parcelle exploitée par chaque femme est relativement petite : deux ares par personne, alors que les champs des maris atteignent facilement un ou plusieurs hectares. De plus, les femmes bénéficient de la terre, mais pas des outils de production. Les charrettes ou le motoculteur du village arrivent chez elles en dernier lieu, après l'utilisation par les hommes, soit souvent fort tard. Le travail agricole réalisé par les femmes sur leur propre champ reste perçu comme secondaire, complémentaire à celui qu'elles réalisent sur le champ du mari. Si les femmes et leur famille bénéficient de la production du champ du mari, elles n'ont pas le contrôle des productions. Enfin, ces femmes n'ont aucune garantie de garder leur parcelle de terre, car à tout moment et pour diverses raisons, les autorités peuvent la leur retirer.

La situation en Bolivie est différente. L'État plurinational reconnaît juridiquement différents régimes fonciers tant individuels que collectifs. Les terres peuvent être des propriétés privées individuelles : acquises par héritage, redistribuées par l'État (réformes agraires) ou achetées sur le marché formel. Elles peuvent également constituer des terres du

domaine de l'État ou des terres collectives : ce sont généralement les terres communautaires d'origine (TCO). Ces territoires sont inaliénables, indivisibles, irréversibles. La loi Inra de 1996 (1715) reconnaît le droit collectif au territoire pour les peuples autochtones et les communautés indigènes (même si certaines contradictions existent). Depuis la nouvelle loi, les TCO ont été renommées Tioc (*Territorio Indígena Originario Campesino*). Elles se situent majoritairement sur les terres basses (Amazonie). Il existe un droit de redistribution à l'intérieur des Tioc. En 2010, 20,7 millions d'hectares ont le statut de Tioc, ce qui représente 19,4% de la superficie nationale ayant fait l'objet d'un assainissement (106 751 722 ha) (Fundación Tierra. 2008. 2009. 2010)".

Par ailleurs, dans l'Altiplano (terres d'altitude), il existe des modes hybrides de gestion de la terre, c'est-à-dire une attribution privée mais gérée collectivement par les communautés rurales. L'attribution des parcelles de terre se fait par famille au sein du conseil communal (*cabildo*). Les espaces communautaires et les Tioc ont le grand avantage d'être des terres inaliénables (invendables, indivisibles, irréversibles). Ce sont des terres de propriété collective, qui appartiennent à la communauté et où sont appliquées les règles et les coutumes communautaires, liées à la tradition (Deere. Lastarria-Comhiel, Ranaboldo et Costas, 2011).

Dès la réforme de la loi agraire en 2006, certains critères d'équité de genre ont été prévus quel que soit le régime foncier. Mais en réalité, les avancées sont très lentes. Après le mariage, généralement, les femmes migrent dans la communauté du mari où elles travailleront la terre avec lui. Quand elles reçoivent une terre, celle-ci est souvent de moindre qualité, plus éloignée, moins productive (Zoomers, 1998 ; Charlier, 2007 ; PAO, 2010). Plusieurs facteurs expliquent ces situations : la distribution des terres se fait par les autorités communales et souvent les femmes ne s'expriment pas ou ne participent pas aux réunions. Elles sont peu informées sur la répartition des terres, car on envoie généralement les hommes aux réunions. Ce phénomène change si les filles sont formées. En effet, si c'est le cas, le père fait confiance à sa fille et estime qu'elle pourra mieux défendre que lui les intérêts de la famille.

Lors de l'atelier du réseau Remte Bolivia 2011, les femmes guaranis ont souligné que le thème de la terre est très sensible dans leur communauté du fait qu'elles sont isolées, lointaines et oubliées. Elles produisent sur de petites parcelles, dont elles ne sont pas propriétaires. Elles manquent d'information de la part de l'État, qui ne vient pas dans les communautés pour aider au processus. En outre, elles parlent le guarani et les autorités ne les comprennent pas.

11. On parle de 14 Tioc (*aytlunwrka*) dans l'Altiplano. 101 dans les vallées interandines, dans le « ml de l'Amazonie. 7 dans le sud de l'Anmonie, 8 dans l'Itenez Mamoré, 7 dans le Chaparé Moxos. 10 à Chiquitania et 17 dans le Chaco.

Les enquêtes ont montré que le système d'attribution collective des terres permet de lier les personnes entre elles et rend plus difficile la vente individuelle de la terre. C'est aussi une occasion de renforcer des liens de solidarité et surtout de développer un certain *empowerment* chez les femmes, pour autant qu'elles puissent participer aux espaces de décision. Quand elles participent aux capitaineries¹², elles sont reconnues dans leurs activités et ont un impact sur la sécurité alimentaire de la communauté et de la famille. Les études montrent qu'en Bolivie, la loi qui reconnaît les terres collectives permet une sécurité et une durabilité d'accès à la terre pour les communautés indigènes. Cependant, le mode d'attribution de la terre traditionnelle est encore largement en défaveur des femmes et limite leur accès.

Au Sénégal, l'attribution aux groupements permet un accès à la terre, mais reste fragile et peu durable. De plus, que ce soit en Bolivie ou au Sénégal, les terres attribuées aux femmes sont de taille réduite et de moindre qualité. Dans ces conditions, les femmes ne peuvent vivre de leur terre et auront tendance à délaisser l'agriculture pour d'autres activités génératrices de revenus. Enfin, nous partageons les analyses de Tania Murray Li (2011) qui met en évidence, à partir de travaux sur les populations rurales en Asie, que le système de terres collectives inaliénables n'est pas nécessairement la solution pour répondre au problème de vulnérabilité lié au manque de terre, surtout si le système de gouvernance collective est imposé par l'extérieur, que ce soit par les autorités coloniales ou les agences de développement¹³.

CONCLUSION

Les différentes études de cas ont mis en évidence l'existence de changements dans les comportements sociaux et les logiques familiales. Les relations sociales s'individualisent sans pour autant sécuriser l'accès des femmes aux ressources. La complexité des systèmes fonciers, s'appuyant sur un pluralisme juridique ainsi que sur des politiques de gestion foncière encore trop souvent discriminatoires, n'a pas permis de consolider l'accès à la terre et son contrôle par les femmes.

Les logiques privatives, le titre de propriété ou la garantie d'exploitation de la terre permettent non seulement de garantir une production agricole directement consommée au sein de la famille, mais aussi d'augmenter le pouvoir de négociation des femmes. Il est toutefois important de ne pas réduire les enjeux fonciers à une question de droits à la terre.

12. Les capitaineries sont les espaces de décision dans le Tïoc guarani.

13. Tania Murray Li invite à s'interroger et à répondre aux causes profondes de la détérioration des terres par les paysans. Elle explique que la principale cause de la fragmentation et de la vente de la terre de la petite paysannerie est motivée par des problèmes de survie et de surendettement liés au système économique capitaliste.

D'une part, l'inégalité d'accès et de contrôle des autres ressources reste une réalité et un facteur limitant. D'autre part, si à travers le titre de propriété les femmes paysannes peuvent gagner un droit sur la terre, nous avons vu que cela ne donne aucune garantie qu'elles le maintiennent et le transmettent à leurs filles. Au contraire, la pression foncière et la spéculation accrue sur la terre ont provoqué une raréfaction de celle-ci au niveau local et, par conséquent, un changement des pratiques foncières consacrant la montée en puissance des transactions monétaires au détriment des modes d'accès traditionnels. L'essor de ces modes de gestion et de distribution parallèles du foncier a contribué à marginaliser davantage les femmes. Avec des revenus économiques plus faibles que ceux des hommes ainsi qu'un faible niveau d'éducation, elles voient leurs capacités de négociation fortement réduites dans un marché foncier très monétarisé. En dernière instance, les pressions économiques et la rareté de la terre ne leur permettant plus de vivre de l'agriculture, elles revendent leurs terres en espérant ainsi avoir suffisamment de liquidités pour démarrer une autre activité économique. Au-delà d'une réflexion sur les moyens d'une sécurisation — à long terme — de l'usage de la terre, il est donc crucial de mettre en évidence les multiples mécanismes et causes de la dépossession.

Les systèmes coutumiers traditionnels, quant à eux, ne permettent pas de sécuriser l'accès à la terre pour les femmes. Bien souvent, ils ne sont pas appliqués et, s'ils permettent l'usage de la terre, ils ne donnent aucune garantie à long terme et laissent les femmes dans des situations inégalitaires. Pour certaines ONG (telle Enda Pronat), il est cependant important de s'appuyer sur les lois coutumières et de promouvoir leur application ; c'est une première étape pour faire accepter des changements vers une égalité de droit entre les femmes et les hommes. L'application de la loi coutumière n'est pas l'objectif final. Elle participe cependant d'un processus vers plus d'égalité de droits pour les femmes. Quelle que soit la situation, il est nécessaire que les femmes connaissent leurs droits, aient la possibilité de les faire appliquer et puissent participer aux espaces de décision concernant la gestion de la terre (commissions foncières ou autres). Pour cela, il est capital de mobiliser et de convaincre les acteurs elcs (chefs coutumiers et religieux) de l'importance de la sécurité d'accès à la terre pour les femmes et pour l'ensemble de la population villageoise.

Nous avons aussi montré que les logiques de gouvernance collective non aliénables permettent, dans certains cas, de donner des éléments de réponse, à partir du moment où l'approche collective n'est pas imposée de l'extérieur. Actuellement, ces formes collectives ne consolident toutefois pas les mécanismes permettant aux femmes de garder leurs terres et de la contrôler sur le long terme. Il serait important d'envisager des formes de location de terres, ou des droits d'usage à long terme

(10-20 ans), afin que les femmes puissent investir dans le maintien et l'amélioration de la qualité de leurs terres. De plus, le problème se pose surtout par rapport à la surface exploitable, à la localisation et à la qualité des terres octroyées ainsi qu'aux conditions d'exploitation (accès aux autres ressources).

Enfin, le fait que les ménages dirigés par les femmes soient moins susceptibles de posséder et exploiter la terre que les ménages dirigés par les hommes engendre, outre une plus grande vulnérabilité foncière, une plus grande vulnérabilité économique en général et alimentaire en particulier. Cette succession d'inégalités a un impact sur la situation nutritionnelle et sanitaire des enfants, des femmes en état de grossesse et des personnes âgées ainsi que sur la scolarisation des enfants au sein de ces ménages.

Cette analyse nous amène à réfléchir aux incohérences en matière de politique agricole et d'égalité entre les femmes et les hommes. D'une part, le manque de mécanismes de contrôle politique par rapport à l'accaparement des terres reste central et ses conséquences sur les femmes et la sécurité alimentaire méritent d'être prises en compte. D'autre part, bien qu'il y ait un accord sur le rôle important des femmes dans la sécurité alimentaire, les politiques agricoles ne prennent pas suffisamment en compte leurs besoins spécifiques. Ces politiques sont principalement orientées vers les besoins des marchés internationaux. Il est dès lors urgent de veiller à une cohérence entre les politiques agricoles, commerciales, environnementales et de genre.



This work is licensed under a
Creative Commons
Attribution – NonCommercial - NoDerivs 3.0 License.

To view a copy of the license please see:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

This is a download from the BLDS Digital Library on OpenDocs
<http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/>